

Artículo 96
09.2020

Guía para vincular los Planes Locales de Acción Climática con la Planificación Institucional: PEI, POI y Presupuesto Municipal en Perú

Liliana Miranda Sara¹
Foro Ciudades para la Vida
Doctorante Universidad de Amsterdam

SUMARIO: 1. Contexto, 2. La Guía PEI, POI y Presupuesto Municipal, 3. El Taller y Formato único de 3 pasos y 4. Conclusiones

RESUMEN

El Foro Ciudades para la Vida y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) como coordinadores nacionales del Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía, gracias al apoyo de la Unión Europea a través del Programa de Cooperación Interurbana, IUC², vienen sensibilizando y capacitando a autoridades y funcionarios de municipalidades que han suscrito el compromiso con el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía en Perú, a desarrollar sus Planes Locales de Acción Climática. La Ley Marco para el Cambio Climático y su Reglamento, facultan competencias claras a las Municipalidades para desarrollar sus Planes Locales de Acción Climática, a lo cual esta Guía busca contribuir. Estas claras competencias Municipales, facilitan que los instrumentos de gestión de Planificación Institucional incorporen las Medidas priorizadas de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, a fin de que sean implementadas oportunamente, recibiendo la asignación presupuestal requerida. En artículos anteriores hemos presentado los avances ya desarrollados en la Guía para elaborar medidas de adaptación al cambio climático, así como la Guía para elaborar inventarios de gases de efecto invernadero y medidas de mitigación para municipalidades peruanas. Aquí se presenta brevemente la tercera guía, Guía para vincular los Planes Locales de Acción Climática con la Planificación Institucional: PEI, POI y Presupuesto Municipal en Perú con el objetivo de incorporar las Medidas priorizadas de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en la Planificación Institucional Municipal, para lograr su implementación y reciban la asignación presupuestal requerida en la oportunidad adecuada, idealmente en el corto plazo. Este proceso tiene como resultado hasta el momento que 16 Municipalidades se encuentren concluyendo sus Planes Locales de Acción Climática y definiendo las medidas priorizadas de adaptación y mitigación para incorporarlas en los presupuestos municipales del 2021 y así poder iniciar su ejecución.

PALABRAS CLAVE: Acción Climática, Planificación Institucional, Presupuestos

¹ Arquitecta, Urbanista, Ambientalista y Planificadora, Doctorante de la Universidad de Amsterdam, Directora Ejecutiva del Foro Ciudades para la Vida, autora líder del 6to Informe de Evaluación del IPCC, Coordinadora Nacional del Pacto Global de Alcaldes por el Clima la Energía y docente de varias Maestrías lmiranda@ciudad.org.pe, www.ciudad.org.pe.

² <https://iuc.eu/lac/inicio>

1. Contexto

La Guía que aquí presentaré forma parte de un paquete de 3 Guías y dos Formatos para elaborar Planes Locales de Acción Climática de cada Municipalidad suscriptora del Pacto en Perú :

- Guía para Elaborar Medidas de Adaptación al Cambio Climático para Municipalidades de Lima Metropolitana sierra y ceja de selva del Perú”
- Guía para elaborar inventario de gases de efecto invernadero (GEI) y medidas de mitigación al cambio climático
- Formato en Word para definir contenidos mínimos del Plan Local de Acción Climática de la Municipalidad.
- Guía para vincular los Planes Locales de acción Climática con la planificación institucional: PEI, POI y Presupuesto Municipal en Perú.
- Formato único de tres Pasos en Excel para vincular Medidas con documentos de Planificación Institucional

Estas Guías y Formatos permiten orientar y capacitar a las Municipalidades en concretar sus Planes Locales de Acción Climática, priorizando sus Medidas de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, logrando que se incorporen en los documentos de Planificación Institucional y logren ser consideradas en el Presupuesto Público Municipal para su implementación.

Estas guías han sido validadas y consultadas en Talleres con funcionarios y autoridades de Municipalidades de ciudades peruanas, así como de entidades del Gobierno Nacional a quienes les expresamos nuestro reconocimiento y agradecimiento. La Guía de adaptación se encuentra en proceso de publicación electrónica. Las Guías de inventario y medidas de mitigación, así como la Guía PEI/POI se encuentran en validación por parte de entidades sectoriales y el CEPLAN.

La presente Guía en particular, ha recibido muy valiosos aportes de los funcionarios y profesionales de las Municipalidades, que han suscrito el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía y que han desarrollado sus Planes Locales de Acción Climática, tanto mediante su participación en el Taller (25 participantes entre funcionarios y profesionales de 16 Municipalidades) como a través de la aplicación de una Encuesta.

Agradecemos los comentarios y aportes efectuados durante el desarrollo del Taller y las respuestas y aportes efectuados mediante la Encuesta aplicada (19 Encuestas fueron respondidas) que ya forman parte de la versión final de esta Guía.

2. La Guía PEI, POI y Presupuesto Municipal y su Formato³

³ Esta Guía ha sido elaborada por la Arq. Mg. Martha Ferreyros consultora del Foro Ciudades para la Vida y se encuentra en validación y edición final para su publicación electrónica.

Esta Guía (de aquí en adelante la Guía PEI/POI) busca apoyar a funcionarios municipales que no forman parte de las Gerencias de Planificación y Presupuesto a evitar que sus proyectos y propuestas que ya cuentan con apoyo político sean interrumpidos, sea por demora o no ser considerados, y no se incluyan en los instrumentos de planificación institucional alejando sus posibilidades de implementación en el corto y mediano plazo.

Los documentos de Planificación Institucional son el medio por el cual las entidades públicas (CEPLAN, 2019), incluidas las Municipalidades, operativizan la gestión. Allí se incluyen las políticas de gestión municipal establecidas en el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC), el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo Institucional (POI) y el Presupuesto Público Municipal (PPM).

El Plan de Desarrollo Local Concertado⁴ desarrolla la estrategia de desarrollo concertada del territorio para lograr los objetivos establecidos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), así como los establecidos en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) respecto a las competencias compartidas. En el caso de las Municipalidades también deberán contribuir a lograr los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Regional Concertado, así como del Plan de Desarrollo Local Concertado de la Provincia según corresponda.

El PEI define las estrategias de la gestión, definiendo los Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) y de las Acciones Estratégicas Institucionales (OAI). El Plan Operativo Institucional (POI), en concordancia con lo establecido en los OEI y las AEI del Plan Estratégico Institucional (PEI), desarrolla para cada uno de ellos las Actividades Operativas (AO), determinando las metas físicas y financieras, las cuales permitirán formular el Presupuesto Público Municipal (PPM). El Presupuesto de la Municipalidad se elabora con el enfoque de Presupuestos por Resultados (PpR)⁵ buscando que el financiamiento de las actividades operativas tenga resultados concretos y medibles.

Los PpR a su vez cuentan con varios instrumentos de gestión, como son: los Programas Presupuestales (PP) y el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI), ambos diseñados y conducidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Vale aclarar que los PP no significan recursos adicionales al PPM anual, mientras que el PI sí constituyen recursos adicionales, pues son transferencias adicionales condicionadas al cumplimiento de metas que fija el MEF, para cada año Fiscal.

Siguiendo el marco conceptual y normativo de la Planificación Institucional en el Perú (CEPLAN 2008), necesitamos que las Medidas priorizadas en los Planes Locales de Acción Climática en elaboración sean incluidas en los Instrumentos de Planificación Institucional (PEI, POI y PPM), para evitar que queden como meros enunciados y buenas intenciones que no se podrían implementar.

⁴ <https://www.ceplan.gob.pe/planes-territoriales/>

⁵ Los PpR son una estrategia de gestión pública para ejecutar los presupuestos públicos, priorizando el gasto en bienes y servicios (productos) y resultados específicos a favor de la población.

La Planificación Institucional en general busca definir e incorporar nuevos Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) y Acciones Estratégicas Institucionales (AEI), identificando nuevos requerimientos ante nuevos problemas, carencias o nuevas responsabilidades identificadas, como aquellas relacionadas a la adaptación y mitigación al cambio climático. Dada las limitaciones presupuestales es muy importante que las medidas priorizadas en los Planes Locales de Acción Climática cuenten con la suficiente información y argumentación de sustento en el PEI y POI. Así podrán competir y ser priorizadas entre los Objetivos y Acciones Estratégicas Institucionales (del PEI), y en las Actividades Operativas (del POI), con lo cual se podrán incorporar más fácilmente en el Presupuesto Público Municipal (PPM).

Los Planes Locales de Acción Climática en elaboración por las Municipalidades suscriptoras del Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía en Perú deben hacer parte de estos documentos de planificación institucional municipal, y dado que están priorizando Medidas de Adaptación y Mitigación para iniciar su implementación en el 2021 deben ajustarse a todo este sistema de planificación. Igualmente, y por ello, también deben ser muy precisos en su información (ej. unidad de medida, línea de base, definir las metas físicas, metas financieras, modalidad de implementación, entre otros) para vincularlas consistentemente con los Instrumentos de Planificación Institucional (PEI, POI y PPM).

Es por tanto imprescindible que las Medidas de Adaptación y Mitigación del Plan Local de Acción Climática, a fin de ser priorizadas y realmente implementadas, deben estar consideradas en los PPM, tanto multianuales como anuales, para lo cual previamente tienen que formar parte del Plan Operativo Institucional (POI) y previamente a su vez, estar comprendidas en los Objetivos y Acciones Estratégicas Institucionales (OEI y AEI) del Plan Estratégico Institucional (PEI) en cada Municipalidad y finalmente, también en el Plan Local de Desarrollo Concertado (PDLC).

La Guía PEI, POI y PPM busca contribuir a que las Gerencias Municipales competentes en implementar las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático priorizadas puedan manejar los conceptos generales, procedimientos, requisitos de información básica y los tiempos de formulación y aprobación de estos documentos de Planificación Institucional. Esta Guía busca también facilitar la interacción de los equipos municipales que están desarrollando los Planes Locales de Acción Climática con las Oficinas de Planificación y Presupuesto Municipal, y puedan incluso lograr integrar la Comisión de Planeamiento Estratégico y sustentar exitosamente sus medidas priorizadas.

Siendo este proceso fuertemente competitivo, dadas las recurrentes y agravadas limitaciones presupuestales del sector público en general y de las Municipalidades en particular, donde cada Gerencia Municipal presenta y sustenta sus propuestas multitemáticas para atender otras problemáticas de la jurisdicción municipal, compitiendo por la misma disposición de financiamiento y oportunidad de implementación. Esta Guía busca contribuir a que las medidas de adaptación y mitigación priorizadas hagan parte del PEI, sean priorizadas en el POI y por consiguiente en el presupuesto municipal,

evitando que sean postergadas uno o dos periodos presupuestales poniendo en riesgo su viabilidad durante la gestión.

3. El Taller PEI, POI y PPM y el Formato único de 3 pasos

La Guía PEI, POI y PPM ha sido validada en un Taller donde se aplicó el Formato único de 3 pasos, tanto la Guía y el Formato han sido diseñados, para servir de apoyo en el desarrollo de Talleres donde se difundan sus contenidos y se instruya en su manejo a funcionarios municipales que estén desarrollando Planes Locales de Acción Climática de su respectiva jurisdicción deseen lograr el apoyo político y técnico para que las Medidas de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático priorizadas sean incorporadas en el presupuesto municipal a corto plazo.

Una semana antes del desarrollo del Taller, el equipo decidió enviar el texto de la Guía a los participantes confirmados para efectos de que puedan familiarizarse con sus contenidos y poder aportar en forma más adecuada y 5 días después se les compartió una encuesta haciendo uso de un formulario Google para efectos de iniciar el recojo de sus impresiones, comentarios, aportes y desacuerdos ante el contenido de la misma.

Durante el Taller, se presentó y aplicó la Guía, desde la plataforma virtual del Foro Ciudades para la Vida, con una duración de tres (03) horas. El taller contó con la asistencia de 32 personas entre funcionarios y profesionales de 06 Ciudades del país, representantes de 17 Municipalidades entre Provinciales y Distritales, que ya han suscrito el compromiso con el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía en el Perú.

16 municipalidades representadas en el Taller están culminando sus Planes Locales de Acción Climática. Es en este contexto, la “Guía para vincular los Planes de Acción Climática con la Planificación Institucional: PEI, POI y Presupuesto Municipal en el Perú” presentada buscó contribuir a efectivizar la implementación de las Medidas de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático

Se recogieron las impresiones, sugerencias y aportes de los participantes, tanto mediante su participación en el Taller mismo, como a través de sus exposiciones, preguntas y comentarios, y finalmente con la aplicación de una Encuesta de validación de la Guía que se aplicó al final del Taller.

El Programa incluyó la presentación y conducción institucional del Taller por parte de la autora de este artículo y luego la presentación y aplicación de la “Guía para vincular los Planes de Acción Climática con la Planificación Institucional: PEI, POI y Presupuesto Municipal en el Perú” por parte de la Arq. Martha Ferreyros Paredes, Consultora del Foro Ciudades para la Vida.

En el Taller se generaron valiosos espacios de participación de los asistentes, un espacio inicial para que cada uno de los participantes pudieran presentarse, mencionando a la Municipalidad que representan, un segundo espacio en que terminada la presentación de la Guía y su aplicación, algunos participantes expusieron desde los contenidos de sus

Planes locales de Acción Climática, como aplicarían la Guía en favor de lograr los objetivos de incorporar las Medidas identificadas y priorizadas, en cada caso, en los Instrumentos de Planificación Institucional de cada una de sus Municipalidades.

Finalmente, se les presentó el Formato en 3 pasos para sistematizar y presentar sus medidas priorizadas para ser incorporadas en el PEI, POI y PPM, el cual fue posteriormente convertido en un Formato único de 3 pasos en formato Excel. Este Formato fue corregido y adaptado según las reacciones y sugerencias recibidas y enviado a las Municipalidades, en este momento se encuentran ya desarrollándolo para su culminación en los próximos días. Con este Formato también está previsto iniciar el desarrollo de perfiles de programas de inversión que puedan ser “bancables” por organismos de cooperación y multilaterales de inversión proceso en el cual el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía gracias al apoyo de la Unión Europea continuarán apoyándolos en la segunda fase del Proyecto de Cooperación Interurbana, IUC que inicia el 2021.

Así mismo los asistentes al Taller, participaron con una valiosa ronda de preguntas, comentarios y muy interesantes aportes y sugerencias al momento de la aplicación de la Encuesta de validación de la Guía.

Finalmente se mostró a los asistentes como acceder al “Portal Transparencia” de las páginas institucionales de sus Municipalidades, mostrándoles donde se encuentran sus instrumentos de gestión municipal, entre los cuales se ubicaron, el Plan de Desarrollo Concertado, el Plan Estratégico Institucional – PEI, el Plan Operativo Institucional – POI y el Presupuesto Público Municipal, mostrando este último desde el acceso del “Portal de transparencia económica” del MEF, en el cual se mostró como identificar los Programas Presupuestales que tienen asignadas las Municipalidades.

4. Conclusiones

Al momento, se puede esbozar algunas conclusiones preliminares y preocupaciones, en principio, preocupa que los esfuerzos de planificación y formulación de Planes Locales de Acción Climática se puedan interrumpir, por las restricciones presupuestales debido a la crisis de la pandemia. Se pueden producir demoras en incluirlas en los Instrumentos de Planificación Institucional, o simplemente ya no considerarlos, alejando la posibilidad de su implementación en el corto y mediano plazo. El Formato para entregarse en octubre de la Guía PEI, ya se ha considerado que las medidas a priorizarse sean incluidas solo a partir del 2021.

Se hace necesario movilizar recursos adicionales para contribuir a la ejecución de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático priorizadas por los Planes Locales de Acción Climática de las Municipalidades, para la cual la precisa y mejor sustentada elaboración de estas medidas haciendo uso del Formato único de 3 pasos es un imperativo.

Los Planes Locales de Acción Climática al priorizar Medidas de Adaptación y Mitigación, deben precisar su información (ej. unidad de medida, línea de base, definir las metas físicas, metas financieras, modalidad de implementación, entre otros) para facilitar la vinculación de las Medidas priorizadas con los Instrumentos de Planificación Institucional: Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional (POI) y Presupuesto Público Municipal (PPM).

Esta información puede a su vez ser utilizada en la mejor elaboración de perfiles de programas o proyectos de inversión con apoyo del sector privado, con entidades de cooperación e incluso con la Banca Multilateral. Es un imperativo que el ejecutivo pueda promover y apoyar este tipo de iniciativas de parte de las Municipalidades y se puedan así implementar las prioridades propuestas.

La disponibilidad de financiamiento y tiempo de gestión municipal siempre es limitada para todo lo que se requiere y desea ejecutar, y por ello es importante que las Medidas priorizadas sean incorporadas con la suficiente argumentación en el PEI y en el POI, a fin de competir y ser incorporadas con mayor certeza y acierto en el Presupuesto Público Municipal, e incluso poder apostar a otras fuentes de financiamiento, sea el Programa de Incentivos del MEF u otras.

Este ya es un proceso fuertemente competitivo al interior de las Municipalidades, cada una de las Gerencias Municipales presentan y sustentan sus propuestas multitemáticas para solucionar otras problemáticas de la jurisdicción municipal, compitiendo por la misma disposición de financiamiento y oportunidad de implementación.

Se requiere fortalecer las capacidades de las autoridades y funcionarios municipales en no formulación de proyectos a ser presentados en el sector público, sino también, en el desarrollo de asociaciones público-privadas y de proyectos de inversión “bancables” ante la banca multilateral.

Referencias bibliográficas

CEPLAN (2008). Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/01/Decreto-Legislativo-1088-final.pdf>

CEPLAN (2019). Guía para el Planeamiento Institucional https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_guia-para-el-planeamiento-institucional-2018/

Preguntas frecuentes sobre el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (2015) https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_pu_bl/capacita/p_frecuentes2015.pdf